

Migracje

Abstract

International migration is one of these global challenges which require certain response from the governments but also demand a close cooperation among the national states. One of the most important form of states' collaboration to face the effects of massive migration processes takes place through international organizations. The main aim of the text is to present the origin, background and evolution of the activities of international organizations related to migration and addressed directly and indirectly to migrants. Among numerous cases, two are examined in details: the United Nations as the foremost forum to deal with migration issue at the global level, and the EU as the fully developed regional system of migration management based on common law, institutions and funds. Through last decades the universal system of the labour migrants rights protection has been also formed, its main institutions and legal fundamentals are also presented here.

Wprowadzenie

Już wiek XX był określany wiekiem masowych migracji, które z czasem zyskały jeszcze na skali i intensywności. Migracje w rozumieniu przemieszczania się ludności dzieli się ogólnie na wewnętrzne (które mają miejsce w granicach jednego kraju) oraz międzynarodowe (kiedy następuje przekroczenie granicy państwa). Powody migracji są bardzo zróżnicowane i wynikają z wielu przyczyn. Do najpowszechniejszych należą chęć poprawy poziomu życia, podjęcia lepszej pracy, dołączenia do członków rodziny będących już w innym kraju, nierzadko powodem migracji jest także ucieczka przed prześladowaniem, wojną czy katastrofą naturalną (migracje przymusowe).

Wraz z rozwojem środków transportu i komunikacji realizacja decyzji o migracji stała się w praktyce prostsza niż kiedykolwiek wcześniej. Jednocześnie jednak wraz z rozwojem nowoczesnego państwa narodowego pojawiły się bariery i trudności, w postaci chociażby obowiązku posiadania paszportu, wizy, pozwolenia na pobyt i pracę, które mają na celu ochronę państwa przed niekontrolowanym napływem cudzoziemców, ale ograniczają równocześnie swobodę przepływów ludzi między granicami.

Szacuje się, że współcześnie migruje ok. 3% populacji świata, oznacza to, że ponad 200 milionów osób przebywa ponad rok w innym kraju niż własny¹. Głównym typem

¹ S. Castles, M.J. Miller, *Współczesne migracje międzynarodowe*, Warszawa 2011, s. 22.

migracji są migracje zarobkowe, ich celem jest podjęcie pracy poza własnym krajem. Pracownicy cudzoziemscy (zwani także pracownikami migrującymi) tworzą obecnie dynamicznie rosnącą część populacji właściwie w każdym rozwiniętym gospodarczo kraju.

Współczesne migracje określa się mianem globalnych. Oznacza to, że są to procesy obejmujące właściwie całą ludzkość (w znaczeniu skutków procesów migracyjnych), jak i cały świat (w sensie przestrzeni, w której migracje mają miejsce). Stanowią one zatem wyzwanie w skali globalnej – wraz z przepływami towarów i usług, globalnym rynkiem pracy i współczesnymi środkami transportu umożliwiającymi szybkie przemieszczenie się właściwie w każde miejsce na ziemi. Procesy migracyjne określa się obecnie także jako wielokierunkowe, masowe i zmienne. Migrant nie opuszcza swego kraju na całe życie, coraz częściej mamy do czynienia z migracjami czasowymi, krótkookresowymi, co więcej w swojej wędrówce zmienia on kraje zamieszkania. Trudno jest też przewidzieć, jak będą kształtować się międzynarodowe przepływy ludności w perspektywie długookresowej, gdyż wiele różnych czynników ma na nie wpływ.

Dobrym przykładem, jak trudno przewidywalne są procesy migracyjne, jest tzw. poakcesyjna emigracja Polaków, która miała miejsce po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i otwarciu rynków pracy przez kolejne kraje członkowskie. Ta geopolityczna zmiana w zasadniczy sposób wpłynęła na to, że tysiące Polaków w bardzo krótkim czasie opuściło ojczyznę, szukając miejsca do życia i pracy poza jej granicami, a skala tego zjawiska zaskoczyła wszystkich – zarówno w Polsce, jak i krajach przyjmujących. Co więcej, po kilku latach wraz z kryzysem gospodarczym, nastąpiły fale powrotów do kraju, co potwierdziło tezę o płynności i nieprzewidywalności współczesnych migracji. Innym przykładem ilustrującym żywiołowość migracji są kryzysy uchodźcze, kiedy w wyniku wojen, zamieszek czy choćby katastrof naturalnych wiele osób jest zmuszonych opuścić swój kraj i szukać schronienia oraz pomocy w innych państwach. Gwałtowność i nieprzewidywalność takich zdarzeń jest wyzwaniem dla całej wspólnoty międzynarodowej². W tym kontekście wspomnieć należy choćby o niedawnym kryzysie w Libii, Egipcie i innych krajach Afryki Północnej, w wyniku którego tysiące osób próbowało pokonać Morze Śródziemne, by dostać się do Europy i szukać tam schronienia.

Migracje są obecnie jednym z kluczowych procesów społecznych mających poważne konsekwencje dla funkcjonowania systemów krajowych i międzynarodowych. Trzeba mieć jednak świadomość, że procesy migracyjne doświadczają w różny sposób poszczególne regiony, kraje czy społeczności lokalne. Zupełnie inne konsekwencje niosą one dla krajów przyjmujących migrantów, a inne dla wysyłających (czyli krajów, których mieszkańcy opuszczają je, udając się na emigrację).

Jednym z głównych zagrożeń związanych z przemieszczaniem się ludności jest zjawisko nieuregulowanej (nielegalnej) migracji. Obejmuje ona przede wszystkim napływ cudzoziemców, którzy łamią prawo, nielegalnie przekraczając granicę, wydłużając pobyt w danym kraju poza czas przewidziany ważnością wizy bądź podejmując zatrudnienie zagranicą niezgodnie z obowiązującym prawem. Współcześnie skala nieuregulowanych

² Szerzej na temat działalności organizacji międzynarodowych na rzecz rozwiązania problemu uchodźstwa zob. w artykule A. Florczak *Handel ludźmi* w niniejszej publikacji.

migracji jest większa niż kiedykolwiek wcześniej, a działania państw mające na celu jej zwalczanie najintensywniejsze w historii. Innymi kwestiami związanymi pośrednio z migracjami, a które wymagają ścisłej międzynarodowej współpracy, jest handel ludźmi, przemyt ludzi przez granice, współczesne niewolnictwo czy międzynarodowy terroryzm³. Wspomniane zjawiska powodują, że migracje są postrzegane jako zjawisko negatywne, a nawet niebezpieczne, stanowiące zagrożenie dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa, i to w wielu wymiarach: dla bezpieczeństwa jego mieszkańców, funkcjonowania rynku pracy i gospodarki narodowej (w szczególności jeśli nielegalna praca cudzoziemców przybiera masową skalę), dla spójności społecznej i tożsamości kulturowej wspólnoty narodowej (zagrożonej w wyniku napływu imigrantów z często odległych obszarów kulturowych). Negatywne postrzeganie migracji staje się szczególnie powszechne w okresach kryzysów gospodarczych oraz zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych (np. wojen czy ataków terrorystycznych). Wtedy państwa starają się wprowadzić restrykcyjniejsze rozwiązania dotyczące napływu i pobytu cudzoziemców. Negatywne konsekwencje migracji dotyczą także krajów wysyłających w postaci utraty części populacji, i to najczęściej tej młodej, wykształconej i najbardziej przedsiębiorczej (tzw. *brain drain*). Ocena konsekwencji migracji jest zatem bardzo złożona i zmienna w czasie.

Poszczególne państwa starają się zarządzać (kontrolować) napływami migrantów na swoje terytorium przez różnego rodzaju instrumenty prawno-polityczne wchodzące w skład polityki migracyjnej. Do najważniejszych z nich należą: ochrona granic, reguły wjazdu i pobytu, w tym polityka wizowa czy zasady podejmowania pracy przez cudzoziemców. Procesy migracyjne są jednak tak żywiołowe, że ich kontrola przestała być możliwa na poziomie narodowym, wymaga ścisłej kooperacji wielu państw. Od początku XX wieku przepływy migracyjne stały się przedmiotem prawa międzynarodowego, w tym umów międzypaństwowych dwu- i wielostronnych, a także przedmiotem zainteresowania i działań organizacji międzynarodowych.

Obecnie otwarcie propaguje się globalne podejście do zarządzania migracjami (*global approach to migration*), które zakłada ścisłą współpracę pomiędzy krajami wysyłającymi, przyjmującymi i tranzytu oraz organizacjami międzynarodowymi w celu zminimalizowania kosztów i negatywnych konsekwencji migracji, a jednocześnie zmaksymalizowania korzyści z niej płynących. Podejście to zakłada, że migracje to proces pobudzający modernizację i rozwój społeczno-ekonomiczny oraz że przez współpracę międzynarodową należy dążyć do sytuacji, w której mogą zyskać wszystkie zaangażowane strony: państwa wysyłające, przyjmujące oraz sami migranci. Dla państw wysyłających czynnikiem przyczyniającym się do rozwoju są transfery pieniężne (*remittances*) przesyłane przez pracujących zagranicą członków gospodarstw domowych, które skutkują – czasami w bardzo znaczący sposób – wzrostem poziomu życia pozostawionych w ojczyźnie rodzin oraz wspólnot lokalnych, jak i poprzez kapitał społeczny obywateli powracających z emigracji do ojczyzny – ich doświadczenie, przedsiębiorczość i zasoby materialne. Kraje przyjmujące zyskują w przyjeżdżających migrantach przede wszystkim tanią i efektywną siłę roboczą, podejmującą się

³ Tym kwestiom poświęcone są artykuły: B. Bolechów, *Terroryzm międzynarodowy*, A. Florczak, *Handel ludźmi* w niniejszej publikacji.

zazwyczaj prac, których nie chcą wykonywać rodzimi pracownicy, tym samym przyczyniając się do rozwoju krajowej gospodarki. Sami migranci zaś decydują się na pobyt i pracę zagranicą skuszeni wizją lepszej pracy i wyższych zarobków, a tym samym szansą na poprawę bytu swojego i swojej rodziny. To oczywiście dość uproszczony obraz pozytywnych i negatywnych konsekwencji procesów migracyjnych, jednak konieczny jako tło do dalszych rozważań. Z analiz zaangażowania się organizacji międzynarodowych w procesy migracyjne wynika bowiem prosty wniosek – ich działania mają na celu przeciwstawienie się zagrożeniom i negatywnym konsekwencjom migracji, jednocześnie zaś wykorzystanie ich potencjału i korzyści, jakie się z nimi wiążą.

Celem tekstu jest przegląd działań, jakie różne organizacje międzynarodowe podejmują w odpowiedzi na procesy migracyjne zachodzące we współczesnym świecie. Podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, jakiego typu są to działania i jaką przyjmują formę prawnopolityczną oraz instytucjonalną. Jednak dla prawdziwego zrozumienia tematu równie ważne staje się pytanie o powody: jaka logika leży u podstaw rozwoju działań organizacji międzynarodowych w obszarze migracji, a także jakie niosą one ze sobą konsekwencje. Do uporządkowania tego niezwykle bogatego tematu przyjęty zostanie następujący schemat tekstu: część pierwsza poświęcona jest genezie zaangażowania się organizacji międzynarodowych w kwestie migracji międzynarodowych, następnie w kolejnych częściach przedstawiony zostanie globalny i regionalny wymiar ich działań na przykładzie przede wszystkim systemu ONZ oraz UE. Ze względu na przeglądowy i problemowy charakter tekstu nie opisywano szczegółowo poszczególnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, ograniczając się do wskazania najważniejszych dokumentów prawnych. Bardzo bogatym źródłem informacji są strony internetowe organizacji międzynarodowych oraz publikacje i raporty przez nie wydawane, w których zainteresowany czytelnik może odnaleźć wskazywane w tekście dokumenty i pogłębić swoją wiedzę na temat działań podejmowanych przez konkretne organizacje.

Początki zaangażowania się organizacji międzynarodowych wobec migracji – w kierunku instytucjonalizacji

Współczesne początki aktywności organizacji międzynarodowych w kwestii migracji to okres lat 20. wraz z powstaniem i działaniami Ligi Narodów – pierwszej organizacji o uniwersalnym (powszechnym) charakterze. Okres zakończenia działań wojennych zawsze wiąże się z masowymi (często chaotycznymi) przesiedleniami się ludności, w tym z liczną rzeszą uchodźców. Podobne zjawiska zachodziły po zakończeniu I wojny światowej. Liga Narodów podjęła aktywne działania pomocowe adresowane bezpośrednio do tej grupy, były to początek zaangażowania się organizacji międzynarodowych w ochronę migrantów przymusowych, później tę rolę przejął UNHCR w ramach ONZ.

Wczesne lata po I wojnie światowej to także okres wzmożonych ruchów migracyjnych w poszukiwaniu pracy. Władze poszczególnych krajów wprost zabiegały o pracowników cudzoziemskich potrzebnych w odradzających się po wojnie gospodarkach narodowych, stąd problem ten wymagał pilnego wprowadzenia rozwiązań na poziomie międzynarodowym. Pierwsze inicjatywy podejmowane przez organizacje międzynarodowe miały zatem na celu

ustanowienie międzynarodowych standardów w zakresie ochrony praw pracowników migrujących i ich rodzin. Powinny one – zgodnie z postanowieniami traktatu wersalskiego (art. 427) dążyć do zapewnienia zrównania uprawnień socjalno-ekonomicznych cudzoziemskich pracowników legalnie zatrudnionych z tymi, które przysługują obywatelom danego kraju. Próby wprowadzenia międzynarodowych rozwiązań w tym zakresie podjęte zostały przez Międzynarodową Organizację Pracy (*International Labour Organization*, ILO)⁴.

ILO jest jedną z najstarszych organizacji (powstała w 1919 r.) od początku swego istnienia ściśle współpracującą z Ligą Narodów (a potem z ONZ). Ochrona pracowników podejmujących zatrudnienie poza granicami swego kraju pozostawała jednym z głównych jej celów, zapisanym w preambule konstytucji tej organizacji. Jej postulaty były w owym czasie bardzo nowoczesne, wzywały państwa członkowskie do wdrożenia takich rozwiązań prawnych, które zapewniałyby pracownikom cudzoziemskim świadczenia socjalne w takim samym zakresie jak przysługujące obywatelom państw przyjmujących oraz które zapewniałyby dostęp do podstawowej opieki cudzoziemcom pozostającym bez pracy na ich terytorium. Rekomendacje ILO dotyczyły nie tylko kwestii *stricte* socjalnych, ale obejmowały także kwestie aktywności publicznej migrantów poza miejscem pracy, w tym gwarancję wolności zrzeszania się, co umożliwiałoby cudzoziemcom uczestnictwo w związkach zawodowych i innych stowarzyszeniach. W ramach ILO powstała Międzynarodowa Komisja Migracyjna, odpowiedzialna za m.in. zbieranie i analizy danych statystycznych dotyczących migracji, organizację konferencji, formułowanie stanowisk i rekomendacji, które miały realny wpływ na zapisy umów międzypaństwowych. W 1925 r. powołano również stały Komitet do spraw Migracji, w którego skład wchodziłi eksperci reprezentujący kraje członkowskie, tworząc tym samym pierwszą ogólnoswiatową radę ekspertów w dziedzinie migracji.

Do najważniejszych sukcesów ILO należy zaliczyć wypracowanie dokumentów, które tworzyły światowy standard praw pracowników migrujących. Wśród nich do najważniejszych należy przyjęta w 1930 r. Konwencja nr 29 dotycząca pracy przymusowej (nakazująca państwom-sygnatariuszom jej natychmiastowe zniesienie) oraz przyjęta w 1939 r. Konwencja nr 66 dotycząca rekrutacji, pośrednictwa i warunków pracy pracowników migrujących. Ta ostatnia zobowiązywała państwa do walki z wszelkimi przejawami nierównego traktowania pracowników migrujących w obszarze zatrudnienia, w tym powinni oni mieć prawa równe z obywatelami danego kraju w takich kwestiach, jak warunki wykonywanej pracy, członkostwo w związkach zawodowych czy wysokość podatków od zatrudnienia. II wojna światowa i późniejsze zmiany w strukturze i działaniu ILO skutecznie uniemożliwiły wejście w życie tej konwencji, ale wyznaczyła ona określone standardy w zakresie ochrony pracowników migrujących, a wiele z jej zapisów znalazło się ostatecznie w późniejszych konwencjach (m.in. w Konwencji nr 97 z 1949 r. dotyczącej pracowników migrujących).

W okresie powojennym ILO – już jako wyspecjalizowana agencja funkcjonująca w ramach systemu ONZ – w swoich działaniach zwracała szczególną uwagę na zjawisko migracji postkolonialnych, szczególnie na takich obszarach jak Azja czy Afryka, na problem

⁴ Na temat ILO zob. m.in.: M. Hasenau, *ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamental of the UN Convention and Their Genesis*, „International Migration Review” 1991, no 2, vol. 27; B. Termiński, *Międzynarodowa ochrona pracowników migrujących. Geneza, instytucje, oddziaływanie*, Warszawa 2011, s. 82–128.

migracji nielegalnych oraz związku między procesami migracyjnymi a rozwojem społeczno-gospodarczym. Jednym z najważniejszych dokumentów przyjętych w tym okresie przez ILO była Konwencja nr 143 z 1975 r.; składała się ona z dwóch części, pierwsza dotyczyła migracji w niewłaściwych warunkach, druga – równości szans i równego traktowania pracowników migrujących. W tym dokumencie po raz pierwszy odnoszono się otwarcie do sytuacji nielegalnych migrantów i ich zatrudnienia, wzywając państwa-sygnatariuszy do podjęcia wszelkich działań na rzecz eliminacji niekontrolowanych migracji i nielegalnego zatrudnienia migrantów. Konwencja postulowała także równe traktowanie migrantów i obywateli danego państwa w zakresie „gwarancji zatrudnienia, możliwości uzyskania innego zatrudnienia, praw dorywczych i przekwalifikowania się” (art. 8). Obie konwencje ILO (z 1949 i 1975 r.) to pierwsze międzynarodowe dokumenty odnoszące się całościowo do sytuacji migrantów, a także mające uniwersalny charakter, gdyż adresowane były do wszystkich państw.

Należy także wspomnieć o poważnych słabościach ILO. Przede wszystkim jej konwencje i zalecenia mają „miękki” charakter. Organizacja ta, jak i każda inna o uniwersalnym charakterze, nie ma narzędzi kontrolnych ani sankcyjnych, jej działania nie niosą w związku z tym żadnych konsekwencji, na które nie wyrazi zgody kraj członkowski. Co więcej, konwencje ILO są ostatecznie ratyfikowane przez niewielką liczbę krajów. Wspomnieć choćby należy, że Stany Zjednoczone nie ratyfikowały właściwie żadnej istotnej konwencji ILO, a wymienione wcześniej jako najważniejsze – Konwencja nr 97 z 1949 została ratyfikowana przez 50 państw, a Konwencja z 1975 r. – przez nieco ponad 20 krajów. W obu przypadkach uczyniły to przede wszystkim państwa wysyłające (z Afryki, Azji i Ameryki Południowej), a nie przyjmujące, których zapisy obu konwencji najbardziej dotyczą.

Okres po II wojnie światowej to czas intensywnego zainteresowania organizacji międzynarodowych migracjami. Przesunięcia granic oraz zmiany polityczne spowodowały masowe fale migracji ludności, w tym uchodźców, wysiedlonych oraz przesiedlonych, które odzwierciedlały i przyczyniały się do ogólnej destabilizacji społeczno-politycznej na kontynencie europejskim. Uregulowanie kwestii migracji na poziomie ponadnarodowym było uznawane za jedno z koniecznych działań w kierunku stabilizacji i uregulowania kształtującego się ładu powojennego.

Okres powojenny to także czas intensywnego rozwoju międzynarodowego systemu praw człowieka, obejmuje on swym zasięgiem wszystkie jednostki bez względu na status, obywatelstwo czy miejsce zamieszkania, w związku z czym stanowi jednocześnie kluczową część prawodawstwa dotyczącego osób migrujących. Uniwersalny system praw człowieka rozwinął się przede wszystkim w obrębie systemu prawnego ONZ, jego filarami jest Powszechna deklaracja praw człowieka (1948), Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (1966) oraz Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (1966). Akty te potwierdzają zakaz dyskryminacji migrantów, a tym samym wskazują, że przysługują im te same nienaruszalne prawa podstawowe, co obywatelom krajów, które zamieszkują. Ostatni z wymienionych dokumentów zawiera m.in. zapis o prawie do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania oraz prawie opuszczania państwa pobytu z własnym krajem wyłącznie, co stanowi nieograniczone prawo jednostki do decyzji o podjęciu migracji (art. 12 i 13).

W kierunku globalnego reżimu współpracy i zarządzania migracjami

Procesy migracyjne stały się istotną kwestią polityczną dla rządów państw – zarówno wysyłających, jak i przyjmujących – wraz ze swoją masowością oraz trwałością. Przez długi czas takie kraje jak Niemcy wierzyły, że napływ cudzoziemskich pracowników jest tymczasowy i że po upływie kontraktu powrócą oni do swoich ojczyzn. Stało się jednak inaczej i kryzys gospodarczy przełomu lat 60. i 70. oraz zakończenie aktywnej polityki rekrutacji przez państwa Europy Zachodniej na rzecz polityki zamknięcia granic i ograniczenia imigracji nie tylko nie zmniejszyły skali napływu, ale przyspieszyły decyzje wielu migrantów o sprowadzeniu rodziny i osiedleniu się w krajach zachodnich. Dodatkowo kolejne fale uchodźców zmobilizowały rządy krajów do traktowania migracji jako wyzwania o skali globalnej, dotyczącego nie tylko przepływów między krajami sąsiedzkimi, ale obejmującego swym zasięgiem i wpływem odległe regiony świata. Do obszarów o nasilających się masowych migracjach dołączyły Afryka i Azja, skąd presja migracyjna ukierunkowana była na kraje Europy Zachodniej i Ameryki Północnej. Tym samym ścisła współpraca nie tylko bilateralna, ale wielostronna, także z wykorzystaniem istniejących struktur międzynarodowych – organizacji, konferencji czy porozumień, stała się koniecznością.

W 1986 r. odbyła się pierwsza międzynarodowa konferencja na temat migracji międzynarodowych przygotowana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), poświęcona problemom przepływów z biednego Południa do bogatej Północy oraz związanych z tym wyzwań i problemów. Dyskusje na tej i kolejnych konferencjach uwidoczniły różnice zdań i interesów pomiędzy krajami docelowymi masowych migracji oraz krajami wysyłającymi. Podczas gdy kraje docelowe korzystając z taniej pracy cudzoziemców, nie chcą jednocześnie ponosić dodatkowych obciążeń socjalnych i integracyjnych z tym związanych, państwa wysyłające zwracają uwagę na kwestię ochrony praw swoich obywateli pracujących zagranicą oraz problemy demograficzno-ekonomiczne związane z masową emigracją własnych pracowników.

Silny związek między migracjami a rozwojem społeczno-gospodarczym, szczególnie widoczny w przypadku państw rozwijających się, przyczynił się do tego, że organizacje międzynarodowe, które skupiały się dotychczas przede wszystkim na kwestiach gospodarczych, zaczęły intensywnie włączać migracje w obręb swoich zainteresowań i działań. Tym samym migracje międzynarodowe zostały uznane za jeden z najważniejszych procesów związanych ściśle i bezpośrednio z ekonomią, rozwojem gospodarczym i polityką na poziomie światowym. Takie organizacje, jak OECD, Światowa Organizacja Handlu (WTO), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF) czy Bank Światowy (WB) stworzyły w swoich strukturach działy zajmujące się migracjami, które nie tylko publikują liczne raporty i analizy na ten temat, ale współpracują ściśle w ramach różnych ciał instytucjonalnych i konsultacyjnych grupujących reprezentacje organizacji międzynarodowych, przedstawicieli rządów oraz niezależnych ekspertów. Przykładem takiego ciała jest choćby Globalne Forum w sprawie Migracji i Rozwoju (Global Forum on Migration and Development, GFMD) powołane przez ONZ. Przyjęło ono formę spotkań i debat nad migracjami i rozwojem, co odzwierciedla wspomniany już we wstępie trend do globalnego podejścia do migracji.

Równoległe z procesem instytucjonalizacji globalnego podejścia do migracji, rozwijało się zapoczątkowane już w okresie międzywojennym uniwersalne prawodawstwo dotyczące migrantów. Od lat 70. Zgromadzenie Ogólne ONZ aktywnie zajmuje się kwestiami związanymi z migracjami, przede wszystkim zarobkowymi, uwzględniając tym samym to, że ten typ migracji stał się obecnie najpowszechniejszy. Miało to swoje odzwierciedlenie w przyjętych aktach prawnych. Na wspomnienie zasługuje Deklaracja NZ o prawach człowieka osób niebędących obywatelami kraju zamieszkania z 1985 r. oraz Międzynarodowa konwencja dotycząca ochrony praw pracowników migrujących i ich rodzin z 1990 r. (która weszła w życie dopiero w 2003 r.).

Pierwszy z wymienionych dokumentów mówi o prawie migrantów do transferu środków finansowych zagranicę czy prawie do łączenia rodzin, zawiera także katalog praw osobistych przysługujących migrantom (art. 5), potwierdzając zapisy innych wymienionych już dokumentów precyzujących katalog praw przynależnych wszystkim jednostkom bez względu na obywatelstwo i kraj pobytu. Drugi dokument odzwierciedla gotowość do uregulowania kwestii migracji zarobkowych oraz stanowi najbardziej kompleksowe podejście do tego tematu, zawiera rozbudowany katalog praw pracowników migrujących, w tym także tych o nieuregulowanym statusie, a także instrumenty kontrolne (w postaci obowiązku okresowych sprawozdań czy możliwości składania skarg indywidualnych). Tym samym jest on najaktualniejszym i najważniejszym aktem prawnym przyjętym przez ONZ dotyczącym migracji i migrantów. Jednocześnie jednak i w tym przypadku ujawnia się podstawowa słabość rozwiązań uniwersalnych: Konwencja została do tej pory ratyfikowana przez nieco ponad 40 państw, w tym żadne z najważniejszych państw przyjmujących.

W ramach organizacji i agend tworzących system instytucjonalny ONZ zagadnienie migracji znajduje się w obszarze zainteresowań przynajmniej kilku z nich. Oprócz wspomnianej już tutaj ILO, także UNESCO, WHO, UNHCR, UNICEF, UNDP, FAO czy OHCHR adresują swoje działania bezpośrednio do osób migrujących. Wśród kilkunastu instytucji systemu ONZ tworzących Światową Grupę do spraw Migracji (GMG), czyli forum współpracy organizacji aktywnie zaangażowanych w kwestie związane z migracjami międzynarodowymi na szczególne wyróżnienie zasługuje Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji (IOM).

IOM jest obecnie najważniejszą i największą platformą współpracy międzynarodowej w zakresie migracji, jedyną powołaną wyłącznie w celu zarządzania procesami migracyjnymi i oferowania wsparcia osobom migrującym. Pod różnymi nazwami funkcjonowała ona od 1951 roku, oficjalnie jako IOM istnieje od 1989 roku. Obecnie jej członkami jest 146 państw, budżet przekracza 1 mld dolarów rocznie, personel liczy ponad 7 tys. osób pracujących nie tylko w centrali w Genewie, ale także w ponad 400 lokalizacjach na całym świecie, w tym w Polsce. Mandat IOM obejmuje kwestie migracji i rozwoju, zarządzania przepływami ludności, migracje przymusowe i nielegalne. Jej aktywność jest bardzo szeroka: od zbierania i analiz danych statystycznych dotyczących przemieszczeń się ludności, sporządzania analiz i raportów czy upowszechnianiu wiedzy na temat migracji, po praktyczne działania. Jednym z najaktywniejszych pól działania IOM w ostatnich latach jest program na rzecz dobrowolnych (zaopiekowanych) powrotów migrantów do krajów pochodzenia, który zawiera także działania na rzecz reintegracji oraz pomoc nielegalnym

migrantom. IOM współpracuje ściśle z rządami i administracją państw członkowskich oraz innymi organizacjami międzynarodowymi. Niewątpliwie silną stroną tej organizacji jest jej zdecentralizowana struktura, która pozwala na zróżnicowanie profilu podejmowanych działań w zależności od potrzeb i specyfiki danego regionu i kraju.

Organizacje i porozumienia regionalne a migracje

Najefektywniejszą formą zarządzania migracjami stosowaną przez państwa są umowy dwu- lub wielostronne, choć coraz częściej stają się one niewystarczające z powodu globalizacji procesów migracyjnych. Wraz z procesami pogłębiającej się integracji także organizacje regionalne aktywnie próbują sprostać wyzwaniom związanym z przemieszczaniem się ludności przez granice państwowe, argumentując to głównie kwestiami bezpieczeństwa i rozwoju. Wzrastająca mobilność ludności wymaga nie tylko większej aktywności państw, ale także bardziej rozbudowanych niż dotychczas ram prawno-instytucjonalnych. Warto wspomnieć w tym kontekście o najambitniejszym w historii oraz najdalej posuniętym w realizacji projekcie jednolitego obszaru migracyjnego oraz ponadnarodowego systemu prawno-instytucjonalnego mającego na celu zarządzanie przepływami ludności – Unii Europejskiej (UE).

Należy pamiętać, że od początku tworzenia się instytucjonalnych zrębów zjednoczonej Europy migracje były jednym z kluczowych zagadnień objętych wspólnymi ponadnarodowymi rozwiązaniami⁵. Zapisy w traktatach rzymskich (1957) dotyczyły początkowo zniesienia restrykcji w zatrudnieniu obywateli państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej (WE), a tym samym swobody przepływu pracowników w jej obrębie. Kolejne rozszerzenia WE/UE, najpierw o kraje południowej, a potem środkowo-wschodniej części kontynentu wzbudzały obawy „starych” państw członkowskich, że swoboda mobilności pracowników na jej terytorium spowoduje niekontrolowany napływ obywateli nowych krajów członkowskich poszukujących pracy. Możliwość wprowadzenia kilkuletniego okresu przejściowego miała uspokoić te obawy. Takie właśnie rozwiązanie wprowadzono także w przypadku obywateli nowych krajów członkowskich w trakcie rozszerzenia UE w 2004 roku, kiedy jedynie trzy państwa nie skorzystały z takiej możliwości (Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja), otwierając swoje rynki pracy i stając się natychmiast celem migracji setek tysięcy obywateli z nowych państw, w tym głównie z Polski⁶.

Kwestie migracji i azylu pojawiły się po raz pierwszy w Traktacie o UE podpisanym w Maastricht (1992), zostały włączone w obręb filaru trzeciego (wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych), co oznaczało, że pozostawiono je przede wszystkim w gestii decyzji krajów członkowskich, a nie instytucji UE. Z czasem jednak, wraz z postępującą integracją prawno-instytucjonalną UE, coraz większy zakres decyzji oraz kompetencji z zakresu migracji

⁵ Zob. m.in.: M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa 2011; M. Lesińska, *Polityka migracyjna UE*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wrocław 2009, s. 477–513; I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

⁶ Na temat migracji poakcesyjnej po 2004 roku zob. m.in.: A. Fihel, P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Labour Mobility in the Enlarged European Union. International Migration from the EU8 countries*, CMR Working Papers 2006, nr 14/(72); I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski, *Emigracja ostatnia?*, Warszawa 2009.

i azylu przypadają UE, a nie rządowi krajowemu. Dotyczyło to przede wszystkim takich kwestii, jak: ochrona granic i polityka wizowa, swobodny przepływ osób w ramach UE, status obywateli państw trzecich, polityka azylowa czy ograniczenie nielegalnej migracji. Stały się one podstawą wspólnej polityki migracyjnej UE, która adresowana jest do dwóch głównych grup: obywateli UE oraz obywateli państw trzecich (spoza UE), w tym poszukujących azylu i uchodźców. Do pierwszej grupy odnoszą się zasady związane ze swobodnym przepływem pracowników oraz instytucja obywatelstwa UE, drugiej – rozbudowany system prawodawstwa związany z przekroczeniem granicy UE, prawem pobytu i pracy, wspólnej polityki azylowej, a także działania integracyjne.

W związku z tym, że Europa tradycyjnie jest jednym z głównych magnesów przyciągających migrantów z mniej rozwiniętych regionów świata, ochrona granic zewnętrznych stanowi kluczową kwestię wymagającą wspólnych rozwiązań. Układ z Schengen (1985), który obejmował początkowo pięć krajów, zakładał działania na rzecz swobodnego przemieszczania się obywateli UE między krajami członkowskimi bez obowiązku kontroli granicznej, co wiązało się z koniecznością ścisłej kontroli jej granic zewnętrznych oraz wprowadzenia jednolitych zasad wjazdu (w tym polityki wizowej) obowiązujących w całej Unii. Zapisy układu z Schengen zostały zintegrowane w ramach prawodawstwa UE w traktacie amsterdamskim z 1997, tworząc podstawy prawno-instytucjonalne wspólnego zarządzania granicami UE poprzez System Informacyjny Schengen oraz agencję Frontex (Agencja Zarządzania i Ochrony Granic Zewnętrznych).

Podstawowym programem, w którym zapisano kluczowe założenia oraz wdrażającym wspólne rozwiązania w zakresie migracji i azylu, był program haski (2004), powstały jako wynik ustaleń podjętych na kolejnych szczytach Rady UE, a rozbudowany i uszczegółowiony w późniejszych dokumentach. Ogólnie można przyjąć, że logika rozwoju wspólnej polityki migracyjnej UE opiera się na dwóch priorytetach: bezpieczeństwa – kontroli granic zewnętrznych i ograniczeniu napływu spoza UE oraz potrzeb gospodarek narodowych – przyjazdu przede wszystkim tych migrantów, których potrzebuje rynek pracy oraz legalnego ich zatrudniania.

Obecnie system prawny UE dotyczący migracji oprócz zapisów w traktatach tworzą także dyrektywy. Regulują one różne kwestie szczegółowe, w tym dotyczące statusu i praw obywateli państw trzecich będących długoterminowymi rezydentami (2003/109), łączenia rodzin (2003/86), powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (2008/115), sankcji dla pracodawców nielegalnie zatrudniających cudzoziemców (2009/52) czy działań zachęcających do przyjazdu pracowników wysoko wykwalifikowanych i specjalistów (2009/50). Duże znaczenie ma także prawodawstwo antydyskryminacyjne.

Jednym z kluczowych wymiarów wspólnej polityki migracyjnej UE, który od początku był celem intensywnej harmonizacji, jest polityka azylowa. Masowe napływy poszukujących azylu od lat 80. oraz powszechne nadużycia systemu przez migrantów, którzy chcąc pozostać na terytorium Wspólnoty, ubiegali się o status uchodźcy, mimo niespełnienia warunków w kolejnych państwach członkowskich, spowodowało aktywne działania na rzecz stworzenia jednolitego systemu azylowego. Obecnie w ramach UE wypracowano nie tylko wspólne dla wszystkich państw członkowskich procedury nadawania statusu uchodźcy, ale

stworzono także rozbudowany system sprawdzania tożsamości osób aplikujących o ten status (Eurodac).

Działania UE wobec migracji charakteryzuje wysoki poziom instytucjonalizacji działań w zakresie polityki migracyjnej. Przyjmuje ona postać jednego zintegrowanego systemu obejmującego instrumenty prawne, polityczne oraz finansowe. Składają się na niego wspomniane akty prawne, wyspecjalizowane agencje unijne, a także program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi na lata 2007–2013”, który obejmuje najważniejsze obszary działań: ochronę granic, migracje, integrację i azyl zgodnie z zasadą solidarności finansowej krajów członkowskich oraz wzajemnej odpowiedzialności. Ustanowione zostały cztery fundusze, które nadzorują i finansują wdrożenie wspólnej polityki migracyjnej w praktyce, są to: Europejski Fundusz Granic Zewnętrznych; Europejski Fundusz na rzecz Powrotu Imigrantów; Europejski Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. Nie istnieje obecnie inny przykład organizacji regionalnej, której integracja w obszarze zarządzania migracjami byłaby tak zaawansowana.

Co ważne, polityka migracyjna UE nie jest skierowana wyłącznie do potencjalnych migrantów lub tych już będących na jej terytorium, ale ma także rozbudowany wymiar zewnętrzny. UE podejmuje bardzo ważne i szeroko zakrojone działania adresowane do kluczowych państw-źródeł migracji, czyli tych krajów trzecich, z których najczęściej migrantów przybywa do UE. Komisja Europejska odpowiedzialna za kształtowanie i implementację wspólnej polityki migracyjnej ma pełną świadomość tego, że polityka migracyjna może być skuteczna tylko pod warunkiem ścisłej współpracy z krajami trzecimi, szczególnie z tymi, które z nią graniczą. Rozwinięto system umów bilateralnych pomiędzy UE a krajami trzecimi, regulujących współpracę w zakresie ochrony granic, zwanych partnerstwami na rzecz mobilności. Do tej pory tego typu umowy podpisane zostały z Mołdawią i Republiką Zielonego Przylądka (2008), Gruzją (2009) oraz Armenią (2010). Jednocześnie wiele inicjatyw formułowanych w ramach polityki zagranicznej UE i polityki sąsiedztwa zawiera elementy dotyczące bezpośrednio migracji. Przykładem może być strategiczne partnerstwo UE–Afryka czy instytucja Partnerstwa Wschodniego, to ostatnie obejmuje między innymi kwestię wprowadzenia ułatwień wizowych dla obywateli krajów Partnerstwa.

Osiągnięcia UE w obszarze wspólnego zarządzania migracjami bez wątpienia należą do imponujących, trzeba jednak pamiętać o istniejących przeszkodach i barierach dalszej harmonizacji. Polityka migracyjna tradycyjnie wiąże się z suwerennością i niezależnością państw narodowych, stąd uwpólnotwienie rozwiązań dotyczących takich kwestii, jak ochrona granic, reguł wjazdu, wydawania wiz czy polityki azylowej były traktowane początkowo przez państwa członkowskie z dużą rezerwą. Należy podkreślić, że status migracyjny poszczególnych krajów członkowskich UE nadal jest zróżnicowany; trudno porównać sytuację krajów o długiej tradycji i wysokiej skali napływu migrantów, jak Wielka Brytania, Francja czy Niemcy oraz Polski czy Węgier, gdzie nadal populacja migrantów jest bardzo niewielka. W rezultacie, postrzeganie zjawiska migracji w różnych krajach i interesy narodowe z nim związane są bardzo różne. Tym trudniej wypracować kompromisowe rozwiązania na poziomie ponadnarodowym, szczególnie w czasie trwającego kryzysu gospodarczego, widocznych problemów z integracją migrantów, zagrożenia w postaci

międzynarodowego terroryzmu, a przede wszystkim problematycznej przyszłości całej UE jako wspólnoty politycznej.

Analizując działalność europejskich organizacji międzynarodowych w obszarze migracji, wskazać należy także na aktywność innych instytucji, skupia się ona głównie na ochronie prawnej osób migrujących. Jedną z najaktywniejszych w tym obszarze jest Rada Europy (RE), w ramach jej działań przyjęto największą liczbę aktów prawnych dotyczących praw migrantów. Do najważniejszych należy zaliczyć Europejską kartę społeczną (przyjętą w 1961 roku) oraz Europejską konwencję o statusie prawnym pracowników migrujących (przyjętą w 1977 roku). Ostatnia z wymienionych jest jednym z najstarszych wiążących aktów prawnych o wymiarze regionalnym, dotyczącym bezpośrednio migrantów, reguluje ona szczegółowo kwestie ich praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Uzupełniającym elementem są przyjęte przez RE rekomendacje, a także inne akty prawne oraz orzecznictwo i praktyczna działalność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. System RE jest obecnie najbardziej rozwiniętym systemem regionalnym w zakresie ochrony praw człowieka, obejmującym także osoby migrujące⁷.

Należy wspomnieć także regionalne organizacje międzynarodowe istniejące poza Europą, a których działania dotyczą migracji i ochrony praw pracowników migrujących. Jedną z nich jest Organizacja Państw Amerykańskich (OPA), której dokonania na polu ochrony praw człowieka obejmują również pracowników migrujących i ich rodziny, chociaż należy wyraźnie podkreślić, że zakres jej działań jest zdecydowanie węższy w porównaniu z systemem wypracowanym w Europie. Działania OPA ograniczają się do organizowania regularnych konferencji oraz systemu sprawozdań na temat sytuacji pracowników migrujących w państwach członkowskich. W ramach Organizacji powołano (w 1997 roku) urząd specjalnego sprawozdawcy do spraw pracowników migrujących oraz ich rodzin, jego głównym zadaniem jest szeroko pojęty monitoring sytuacji prawnej migrantów w państwach członkowskich i przygotowanie sprawozdań. Zbliżone inicjatywy zostały podjęte przez kraje Ameryki Południowej i Środkowej, w których problem migracji, w szczególności nie-rejestrowanej (nielegalnej), i handlu ludźmi jest poważny. Przy współudziale OPA i IOM zostały zorganizowane regionalne konferencje dotyczące procesów migracyjnych, które następnie przekształciły się w system regionalnych konferencji ds. migracji. Jako przykład przywołać możemy utworzoną w 1999 roku Południowoamerykańską Konferencję ds. Migracji (SACM), którą obecnie tworzy 12 państw. W jej ramach regularnie odbywają się spotkania przedstawicieli państw, a wśród przyjętych celów są działania na rzecz większej harmonizacji krajowych regulacji dotyczących migracji, poszanowania praw człowieka przysługujących migrantom oraz eliminacji zjawiska przemytu i handlu ludźmi.

Kolejnymi przykładami organizacji regionalnych, które włączyły kwestie migracji i migrantów w obszar swoich działań, jest Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) oraz Liga Państw Arabskich. Choć w obu tych regionach procesy migracyjne stały się powszechne i masowe, organizacje te – podobnie jak OPA – zaczęły być aktywne w zakresie ochrony praw pracowników migrujących stosunkowo niedawno, dopiero w la-

⁷ G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

tach 90. Ich działania nadal mają jednak bardzo ograniczony zakres (deklaracji, spotkań grup roboczych czy konferencji), nie przyjęły także do tej pory zinstytucjonalizowanej formy.

Podsumowanie

Migracje międzynarodowe to procesy o ogólnosiwiatowym zasięgu i oddziaływaniu, dlatego wymagają globalnych rozwiązań i współpracy. Państwa narodowe mając pełną świadomość, że nie są w stanie samodzielnie sprostać takiemu wyzwaniu, jak przemieszczanie się ludności, starają się włączyć i wykorzystać organizacje międzynarodowe jako płaszczyzny współpracy i regulacji kwestii związanych z migracjami i migrantami. Siłą napędową w globalnym podejściu do migracji są działania podejmowane przede wszystkim przez ONZ. Najdalej w procesie integracji regionalnej na rzecz stworzenia ponadnarodowego systemu zarządzania migracjami zaawansowana jest UE, tworząca zintegrowany system zawierający instrumenty prawne, polityczne i finansowe.

Zmieniające się podejście organizacji międzynarodowych do migracji jako procesu społecznego jest konsekwencją przeobrażeń charakteru samych procesów migracyjnych i ich skutków. Podczas gdy pierwsze działania organizacji międzynarodowych (głównie Ligi Narodów, a następnie ONZ) dotyczyły przede wszystkim kwestii humanitarnych – migracji przymusowych, uchodźców wojennych, pracy przymusowej i handlu ludźmi, późniejsza ich aktywność dotyczyła kwestii praw migrantów w kontekście rozwijającego się międzynarodowego systemu praw człowieka, obecna zaś skupia się na kwestiach ekonomicznych, rozwojowych i społecznych.

Jednocześnie obok procesu instytucjonalizacji na poziomach uniwersalnym i regionalnym postępuje także proces rozwoju prawodawstwa dotyczącego bezpośrednio i pośrednio migrantów. Składają się na niego akty prawne stanowiące międzynarodowy system ochrony praw człowieka, jak i wspomniane w tekście konwencje, zalecenia i innego rodzaju dokumenty wypracowane zarówno w obrębie systemu ONZ, jak i przez inne organizacje międzynarodowe, odnoszące się tylko i wyłącznie do migrantów i ochrony ich praw.

Oba typy systemów – uniwersalny i regionalne – stanowią komplementarną dla siebie wartość. Pierwszy, którego filarem jest przede wszystkim ONZ, wytycza kierunek postępowania, ustanawia standardy, proponuje globalne rozwiązania, które są wynikiem kompromisu wielu krajów o różnorodnych interesach, podczas gdy rozwiązania regionalne starają się skutecznie implementować w praktyce konkretne instrumenty prawno-polityczne w obszarze zarządzania migracjami, próbując tym samym odpowiedzieć na jedno z największych wyzwań współczesnego świata.

Literatura uzupełniająca

Castles S., Miller M.J., *Współczesne migracje międzynarodowe*. Warszawa 2011.

Duszczyk M., *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa 2011.

Fidel A., Kaczmarczyk P., Okólski M., *Labour Mobility in the Enlarged European Union. International Migration from the EU8 countries*, „CMR Working Papers” 2006, nr 14/(72).

Grabowska-Lusińska I., Okólski M., *Emigracja ostatnia?* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Hasenau M., *ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamental of the UN Convention and Their Genesis*, „International Migration Review” 1991, no 2, vol. 27.

Lesińska M., *Polityka migracyjna UE*, [w:] Bokajło W., Pacześniak A. (red.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wrocław 2009.

Michałowska G., *Ochrona Praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Terpiński B., *Międzynarodowa ochrona pracowników migrujących. Geneza, instytucje, oddziaływanie*, Warszawa 2011.

Wróbel I., *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.